

SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA EN SALA PLENA, DICTADA EL 3-12-74, CON MOTIVO DE LA DEMANDA DE NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE BIENES AFECTOS A REVERSION EN LAS CONCESIONES DE HIDROCARBUROS *

Ponencia del *Dr. Rafael Angel Camejo*

Vistos:

Las Compañías Shell de Venezuela Limited, Creole Petroleum Corporation, Mene Grande Oil Company y Texas Petroleum Company, cada una separadamente, y en una misma fecha, o sea el 12 de agosto de 1971; la Mobil Oil Company, el 20 de septiembre de 1971, y la Sinclair Venezuelan Oil Company y la Venezuelan Atlantic Refining Company, conjuntamente, el 27 de septiembre de 1971, han acudido a la Corte Suprema de Justicia, por medio de apoderados —quienes produjeron los recaudos que creyeron convenientes— y han pedido la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos, publicada en la *Gaceta Oficial de la República*, número 29.557, de fecha 6 de agosto de 1971, en los siguientes términos:

La Shell de Venezuela Limited, al solicitar la declaración de nulidad de la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos, se dice titular de concesiones de explotación de hidrocarburos otorgadas de conformidad con las leyes anteriores (de hidrocarburos) a la de 1943, a la cual fueron convertidas; e igualmente, titular de concesiones de hidrocarburos otorgadas en los años de 1943 y 1944, durante la vigencia de la citada ley de 1943, y en los años de 1956 y 1957, bajo la vigencia de la Ley de Hidrocarburos de 1955, que derogó la de 1943; y alega la inconstitucionalidad en la predicha Ley de Reverso, 22 y 23, por violación de los artículos 44, 46, 99, 101, 102, 103, y 177 de la Constitución Nacional.

La Creole Petroleum Corporation, se dice titular de concesiones de hidrocarburos en su mayoría obtenidas durante los años 1944 a 1946, con sujeción a la Ley de Hidrocarburos de 1942, y titular de concesiones que fueron otorgadas bajo la vigencia de la misma ley, reformada en 1955 y después en 1967; y alega

* Véase *G. O. Extr.*, N° 1718, de 20 de enero de 1975.

la inconstitucionalidad en la citada Ley de Reversión de los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 8º, 9º, 10, 12, 13, 15, 16, 18, 19 y 22, por violación de los artículos 44, 69, 99, 101 y 102 de la Constitución Nacional.

La Mene Grande Oil Company, dice, proceder en ejercicio de la acción popular; y pide la nulidad, por inconstitucionalidad, de la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos de 1943. Dice que es titular de concesiones: unas, por conversión a dicha ley de 1943; y otras por adquisición originaria. Alega la inconstitucionalidad de la citada Ley de Reversión por colidir con el artículo 44 de la Constitución y en e caso de que esta Corte considere improcedente la declaratoria de nulidad total, sea declarada la nulidad de los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 15, 16, 17 y 20, por colidir con los artículos 99, 101 y 103 de la Constitución Nacional.

La Texas Petroleum Company, solicita la nulidad total de la citada ley y en caso de no proceder, se declare la nulidad de los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 8º, 9º, 10, 11, 13, 15, 18 y 20, por colidir con los artículos 44, 96, 98, 99, 102 y 103 de la Constitución Nacional.

La Mobil Oil Company de Venezuela, se dice titular de concesiones de exploración y explotación de hidrocarburos, las cuales llevan siempre anejas las de manufacturas o refinación y las de transporte, concesiones que le fueron otorgadas bajo el imperio de la ley de 1943; y pide la anulación total de la citada Ley de Reversión al alegar en ésta la inconstitucionalidad de los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 18, 20 y 22, por colidir con los artículos 44, 96, 98, 99, 101, 102 y 103 de la Constitución Nacional.

La Sinclair Venezuelan Company y la Venezuelan Refining Company, dicen tener el carácter de concesionarios de hidrocarburos, según Gacetas Oficiales, una, número 25.562, del 27 de enero de 1958; y otra, número 548 Extraordinaria, de fecha 13 de septiembre de 1967; y alegan la inconstitucionalidad de la citada Ley de Reversión de los artículos 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 8º, 9º, 10, 11, 16, 18, 19 y 20, por colidir con los artículos 99, 101, 102 y 103 de la Constitución Nacional.

Los argumentos y razones esgrimidos por las empresas actoras, pueden resumirse así: que las tres leyes por las cuales se rigen las concesiones, mientras transcurre el término fijado en la Ley y las modificaciones del régimen anterior a la vigencia de ésta, exigen que no se menoscaben los derechos adquiridos ni se alteren las obligaciones contraídas conforme al respectivo título; que en las citadas leyes, los artículos 80 y 81 de la Ley de Hidrocarburos y el artículo 103 de la Constitución Nacional, por las cuales se rige el Instituto de la Reversión, han sufrido ciertas alteraciones a partir del año de 1947, entre las cuales se observan las del artículo 103 de la actual Constitución, que con respecto a las tierras adquiridas con destino a la exploración o explotación de concesiones mineras, esta-

blece ahora, que pasarán en plena propiedad a la Nación, sin indemnización alguna, al extinguirse por cualquier causa la concesión respectiva. Cuando esas disposiciones, dicen, aparecen por primera vez en la Constitución de 1947, establecían: "Las tierras adquiridas por nacionales o extranjeros en territorio venezolano y destinadas a la explotación de concesiones, etc.". Como se verá, la Constitución de 1961, además de suprimir las menciones referentes a los sujetos que obtienen concesiones y al territorio venezolano, sustituye la conjunción y el participio "y destinadas" por la expresión "con destino", y agrega la palabra "exploración", quedando en consecuencia el encabezamiento del artículo así: "las tierras adquiridas con destino a la exploración o explotación de concesiones, etc."; que la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos, promulgada con fecha 30 de julio de 1971, en su artículo 20, establece que sus disposiciones tienen carácter de orden público y se aplicarán de manera inmediata a los actuales concesionarios de hidrocarburos; que esta ley no se detuvo a considerar las situaciones reales y efectivas en que se encuentran las concesiones de hidrocarburos que confrontan derechos y obligaciones adquiridos, de acuerdo con las leyes vigentes al tiempo de otorgamiento de las concesiones y, asimismo, las situaciones en que puedan encontrarse los bienes de los concesionarios por razón de las fechas de su adquisición y de las variaciones que ha sufrido el texto constitucional; que de acuerdo con el artículo 104 de las Leyes de Hidrocarburos de 1943, 1955 y 1967, los términos y condiciones legales de la concesión, vinculan a ambas partes y, una vez otorgadas y aceptadas, ninguna de ellas puede alterarlas; y que por cuanto la Ley de Reversión menoscaba derechos de los concesionarios, ejercen la acción de nulidad basada en el artículo 45 de la Constitución Nacional; que los artículos 1º y 2º se extienden a bienes distintos de aquellos a que los concretamente se refieren la Constitución de la República, como la Ley de Hidrocarburos, porque al referirse las citadas disposiciones a bienes corporales o incorporeales, adquiridos con destino o afectos a los trabajos de las concesiones, se extienden a bienes distintos de las tierras y de las obras permanentes destinadas a la explotación de hidrocarburos que son los únicos bienes, todos inmuebles por su naturaleza, que deben pasar a propiedad de la Nación sin indemnización alguna; que las referidas disposiciones violan igualmente el artículo 103 de la Constitución Nacional y los artículos 80 y 81 de la Ley de Hidrocarburos, al extender el derecho de reversión a los bienes destinados o afectos a las concesiones de manufactura o refinación o de transporte, y lesiona también el derecho de propiedad, pues al disponer el traspaso de dichos bienes al patrimonio nacional, sin pago alguno, realiza una verdadera confiscación y, por lo tanto, violan los artículos 44 y 99 de la Constitución Nacional; que el artículo 3º de la Ley impugnada determina, que podrá el Ejecutivo Nacional autorizar el uso de bienes de terceros en una proporción no mayor del 10 por ciento del activo neto de los bienes a que se refiere el encabezamiento del artículo 1º de la Ley, y el artículo

5º sujeta a control y vigilancia de la Nación dichos bienes, al punto, que el Ministerio de Minas e Hidrocarburos podrá prohibir toda actividad, trabajo o acto que contravenga las disposiciones de esta Ley, u ordenar lo que sea necesario para su cumplimiento; que así se lesiona la libertad de contratar del concesionario en ejercicio de los derechos de que es titular en virtud de las concesiones, contrariándose el régimen de la Ley de Hidrocarburos, específicamente en el artículo 26 de la citada Ley; que también se lesionan los derechos del concesionario que pueden obtener servidumbre de terceros mediante contratos conforme a las disposiciones de la Ley de Hidrocarburos; que el artículo 5º prohíbe actividades del concesionario por aplicación del artículo 1º *ejusdem*, porque sólo se le concede como recurso contra las decisiones del Ministerio de Minas, la apelación en un solo efecto, para ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia; si el acto prohibitivo se dicta, dicen, con motivo de las actividades de explotación, de acuerdo con el artículo 91 de la Ley de Hidrocarburos, el concesionario puede intentar demanda ante la Corte Suprema de Justicia dentro del término de 6 meses, en cualquier caso en que no se conforme con las decisiones del Ejecutivo Nacional, relativas a la ejecución de la concesión: que el artículo 7º obliga a los concesionarios a informar al Ministerio de Minas e Hidrocarburos sobre todos los bienes que adquieran con destino a las concesiones que se afecten o que se utilicen dentro de un plazo de 90 días, y de suministrar cualquier información que requiera el Despacho en un plazo no mayor de 30 días, y remitir al Despacho nombrado de Minas e Hidrocarburos, en el plazo de un año, el inventario de todos los bienes por ellos adquiridos o que se encuentren afectos a las concesiones de las cuales son titulares. Estas disposiciones o inventarios sobre bienes que no son los señalados en el artículo 103 de la Constitución y 80 y 81 de la Ley de Hidrocarburos, imponen a los concesionarios nuevas obligaciones que no contrajeron, por sobre los títulos sobre lo que se les otorgaron concesiones; que con respecto a los bienes de terceros a los que se refiere el artículo 4º de la Ley impugnada, deberán ser mantenidos y conservados por los concesionarios, se determina que al extinguirse por cualquier causa la concesión, la Nación tendrá derecho a seguir utilizándolos en los términos que establezca el Ejecutivo Nacional; que esa disposición exceda los límites que constitucional y legalmente enmarcan la obligación de los concesionarios y viola el derecho de propiedad del cual es atributo la facultad de disposición; y lesiona, además, los derechos de terceros, en cuanto establece que en los bienes pertenecientes a éstos, después de extinguirse la concesión, "la Nación tendrá derecho a seguir utilizándolos en los términos que establezca el Ejecutivo Nacional; que es asimismo inconstitucional el artículo 8º de la ley impugnada, que extiende el derecho de reversión y constituye una alteración al derecho del concesionario adquirido conforme a sus leyes; y además, es evidente, que menoscaba el derecho de propiedad mediante obligaciones extrañas a su título; que es igualmente inconstitucional el artículo 9º de la ley, por

cuanto establece que los bienes que se desafecten del servicio de las concesiones, pasarán inmediatamente a la Nación sin indemnización alguna. Se trata, alegan, de una ratificación de los artículos 1º y 2º y de una reversión que se ejerce en forma extemporánea; que la ley no dice, siquiera, en qué consiste la desafectación, pero sí por ella se entiende el hecho de que algunos bienes destinados a las concesiones de exploración y explotación dejen de usarse en la operación, aun cuando no se hayan extinguido las concesiones, es evidente que al tomarlos en plena propiedad la Nación, sin pago alguno, realiza una incautación de bienes ajenos, una confiscación. El artículo 6º obliga a los concesionarios a constituir un fondo destinado a garantizar lo dispuesto en los artículos 3º y 4º, los cuales establecen la obligación de conservar los bienes sujetos a reversión; y como el fondo referido alcanzaría hasta el 10 por ciento del costo aceptado por la administración del Impuesto sobre la Renta, "a los fines de la depreciación de los activos sujetos a reversión", y que en cuanto a la parte no depreciada de los activos se formará "mediante aportes equivalentes al 10 por ciento de las cuotas anuales de depreciación". Y como dicho fondo aparece en su constitución afectado por una exagerada base de determinación, viéndose el concesionario privado, durante años, de la libre disposición de importantes fondos de su propiedad, es confiscatorio e infringe los artículos 99 y 102 de la Constitución Nacional; que el artículo 11 de la ley impugnada es nulo, porque contraría el régimen que sobre las cesiones y traspasos de las concesiones establece la vigente Ley de Hidrocarburos de fecha 13 de marzo de 1943, reformada parcialmente en 1967, y lesiona derechos adquiridos del concesionario, conforme al artículo 63 de esta última ley; que el artículo 11 de la ley impugnada, establece una solidaridad para el cedente y el cesionario hasta el momento en que se aprueben las cesiones, contrariando la letra y el espíritu del artículo 65 de la Ley de Hidrocarburos, que solamente establece la responsabilidad para el pago de los impuestos que se adeudaren para el día de la cesión o traspaso; es evidente que el derecho de traspasar las concesiones inherentes a éstas se grava o desmejora al exigirse la aprobación del Ejecutivo Nacional, modificándose la facultad del cesionario de contratar libremente la enajenación de las concesiones, sin más requisito que el de notificar al Ejecutivo Nacional; y la misma disposición, al establecer que la cesión de la concesión conlleva la de todos los bienes adquiridos con destino o afectos a ella, colide con el artículo 66 de la Ley de Hidrocarburos, que establece que el concesionario pueda ceder o traspasar por separado las parcelas sobre las cuales tenga derecho de explotación y podrá, en consecuencia, según los casos, utilizar bienes destinados o afectos parcialmente a unas parcelas de explotación, para destinarlos a otra; en ejercicio del derecho de reversión, sólo podrá limitarse a los concesionarios el derecho de ceder o traspasar las parcelas de explotación, las tierras destinadas a ellas y las obras permanentes construidas en las mismas, pero no forzar o acelerar contratos sobre otros bienes; que el artículo impugnado olvidó expresas disposiciones de la

Ley de Hidrocarburos que consagra derechos del concesionario, como son los siguientes: el artículo 7º, parágrafo 2º, establece, que las concesiones de manufactura o refinación y las de transporte puedan otorgarse como autónomas, pero se las considerará siempre anejas a la exploración y explotación; y los estipulados en los artículos 28 y 33 que otorgan a los concesionarios la facultad de ceder sus derechos de manufacturar y de transportar hidrocarburos a otras empresas, previa autorización del Ejecutivo Nacional, que el derecho de refinar y transportar hidrocarburos, se mantenga como derecho integrante de la concesión o se materialice en las obras necesarias al ejercicio de dicho derecho, puede el concesionario cederlo, manteniendo a la vez los demás derechos. Que de acuerdo con los artículos: 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 22 de la ley impugnada, los concesionarios tienen la obligación de explorar según los principios técnicos aplicables, las áreas que le han sido otorgadas en concesión y deben cumplir las disposiciones y programas que al respecto dicte el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, con el propósito de mantener un adecuado nivel de reservas para la explotación, que garantice la continuidad y eficiencia de la actividad concedida; que el incumplimiento de la obligación de explorar, en los términos indicados, las áreas otorgadas, se sanciona con la caducidad de las concesiones, las cuales deben ser restituidas a la Nación, mediante resolución dictada por el Ministerio de Minas e Hidrocarburos; con señalamiento de los hechos que configuren el incumplimiento y la extensión de las áreas a restituir, las cuales podrán ser menores que la extensión de la respectiva concesión; que tales disposiciones chocan con los artículos del 17 al 76 de la Ley de Hidrocarburos, donde se establecen las causas de caducidad; que las concesiones de exploración y explotación dan al concesionario el derecho de explorar lotes determinados y a escoger los lotes para explotación por tres años a partir de la publicación del título mediante el pago del impuesto previsto por la misma ley; que esta ley obliga a cumplir las disposiciones que le sean aplicables contenidas en leyes, reglamentos, decretos, resoluciones y ordenanzas, pero no obliga a los concesionarios a ajustarse a los programas que al respecto dicte el Ministerio de Minas e Hidrocarburos; que los artículos 14 y 22 caen también bajo la sanción de inconstitucionalidad, como una consecuencia de la inconstitucionalidad de los artículos 12 y 13; que de acuerdo con los artículos 15, 16 y 17 de la ley impugnada, el Ejecutivo Nacional, por conveniencia de interés público, podrá exigir la restitución de campos cuya explotación haya llegado a ser antieconómica para el concesionario, los cuales serán restituidos a la Nación, junto con todas las instalaciones, equipos y bienes a ellos afectos, a cuyo fin el Ministerio de Minas e Hidrocarburos dictará resoluciones con señalamiento de los hechos y la extensión de las áreas a restituir, las cuales podrán ser menores que la extensión de las respectivas concesiones; que los registradores, notarios y jueces, se abstendrán de protocolizar, reconocer, autenticar y otorgar documentos en los cuales se pretenda efectuar actos de enajenación o gravamen o imponer cargas

sobre los que se refiere la Ley o de alguna manera menoscabar los derechos que la misma otorga a la Nación, si no se acompaña autorización escrita del Ministerio de Minas e Hidrocarburos para tales actos, los cuales sin esa autorización, son nulos y sin ningún efecto con respecto a la Nación. Con estas disposiciones se pretende intervenir, dicen, la actividad del concesionario y se confiscan sus bienes, por el solo hecho de resultar antieconómica la explotación, y se lesiona el régimen de las cesiones o traspasos de concesiones y la facultad de hipotecar el derecho real inmueble que reconozca la Ley de Hidrocarburos; que a la ley, cuya nulidad solicitan, no se le puede dar, como lo dispone el artículo 20, una aplicación inmediata a los actuales concesionarios de hidrocarburos, sin violar directamente el artículo 44 de la Constitución Nacional; que la ley que se impugna, pretende modificar la Ley de Hidrocarburos, sin hacer declaratoria expresa; que la inconstitucionalidad del artículo 20 de la Ley impugnada no se salva con la declaratoria de orden público, porque la Constitución Nacional garantiza la propiedad y el principio de la irretroactividad, lo que por sí solo acarrea la inconstitucionalidad total de la ley.

En su oportunidad y con sus respectivos recaudos, fueron pasadas las demandas al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, en su carácter de Juez de Sustanciación. Dicho funcionario ordenó notificar a los ciudadanos Fiscal General y Procurador General de la República, quienes remitieron sus respectivas opiniones, ambas con la misma conclusión; la improcedencia de las demandas de las mencionadas compañías. El ciudadano Fiscal de la República produjo, además, una opinión del Dr. Luis González Berti, Profesor titular de Derecho Minero de la Universidad de Los Andes, de la cual dice aquel alto funcionario que se identifica con la del Ministerio Público y la hace suya.

A solicitud del ciudadano Fiscal de la República, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia ordenó, como Juez de Sustanciación, la acumulación de los autos concernientes a dichas demandas. Por inhibición de los magistrados doctores Carlos Acedo Toro; Ezequiel Monsalve Casado y José Román Duque Sánchez, entraron, previa aceptación, a conocer del presente asunto, con los demás Magistrados de la Corte, los conjueces doctores Rafael Angel Camejo, Juan Quintana Archila y Alejandro Urbaneja Achelpohl. En el acto de constitución de esta Corte Suprema de Justicia Accidental, bajo la Presidencia del doctor Martín Pérez Guevara, fue designado ponente el doctor Alejandro Urbaneja Achelpohl. Por no estar la mayoría de acuerdo con la opinión sentenciadora de aquél, fue designado Ponente el Dr. Rafael Angel Camejo.

Y hecha relación del asunto, la Corte, para decidir, entra a considerar:

El Congreso Nacional sancionó la Ley Sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos, que aparece publicada en la *Gaceta Oficial* co-

respondiente al día 6 de agosto de 1971. Según el artículo 20 de esta ley, sus disposiciones tienen carácter de orden público y se aplicarán de manera inmediata a los actuales concesionarios de hidrocarburos. En sus demás disposiciones, la ley referida regula: a) los bienes que han de pasar al patrimonio nacional, libres de cargas y gravámenes, sin indemnización alguna, al extinguirse por cualquier causa las concesiones respectivas; b) el deber de los concesionarios de no utilizar sino sus propios bienes y de establecer medidas de garantía para la restitución de ellos; c) los medios de control y vigilancia sobre la actividad petrolera; d) la restitución anticipada de los campos cuya explotación resulte antieconómica; e) los deberes de los funcionarios en cuanto al registro, autenticación y reconocimiento de los instrumentos relacionados con los actos referentes a los bienes comprometidos en la explotación, y f) las sanciones por incumplimiento de la Ley.

En estas disposiciones, dictadas por el Congreso en ejercicio de su poder administrativo, para adecuar disposiciones vigentes en la Constitución Nacional y en Leyes de Hidrocarburos, las demandantes han creído encontrar violaciones constitucionales y colisiones con la Ley de Hidrocarburos, de acuerdo con los argumentos y razones que hemos transcrito anteriormente.

I

Como es sabido, el Instituto de la Reversión, aplicable al momento de extinguirse las concesiones, de antigua data entre nosotros, quedó incluido entre las disposiciones de la Constitución de 1947 y hoy figura en el artículo 103 de la Constitución vigente y en la Ley de Hidrocarburos, en sus artículos 80 y 81, como un complemento del estatuto legal del concesionario. De consiguiente, la facultad ejercida mediante la actual Ley de Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos, para regimentarlo, es inobjetable; pues siendo la reversión una estipulación legal, impuesta al extinguirse al término de las concesiones, era necesario instrumentar ese derecho, aceptado y consentido por los concesionarios al solicitar las concesiones, adhiriéndose a las leyes que lo establecían; y en segundo lugar, porque acercándose el vencimiento del término asignado por la ley a las concesiones, era indispensable tener a la mano el instrumento legal para hacerla efectiva para tomar, entretanto, las medidas conservativas y de control de los bienes comprendidos en las explotaciones, las cuales, según el referido instituto, pasarían a la Nación al extinguirse las concesiones, sin indemnización alguna.

Nuestras leyes de hidrocarburos declaran, y han declarado en el transcurso del tiempo, de *utilidad pública* todo lo concerniente a la explotación de los yacimientos de hidrocarburos, a la manufactura o refinación, transporte por vías especiales, el almacenamiento de las sustancias explotadas y a las obras que su manejo requieran. Es, pues, ineludible atenerse al derecho público para investigar los pormenores por los cuales se rige la concesión, que en ningún momento

puede desvincularse de este carácter, admitido también por los concesionarios al solicitar y obtener las concesiones adhiriéndose a las leyes respectivas por las cuales ellas se rigen.

El núcleo principal de los derechos de los concesionarios es el de extraer "dentro de los límites de la correspondiente parcela en explotación, las sustancias concedidas y de aprovecharlas una vez extraídas". Los demás derechos que le otorgan las leyes de hidrocarburos a concesionario, son complementarios de éste y derivados de aquél, a fin de que pueda dar cumplimiento a las obligaciones que asume.

En ejecución de su actividad, el concesionario, beneficiario de la concesión, obtiene para su exclusivo beneficio, mediante el pago de determinado precio, impuesto, regalías y royalties, los beneficios que derivan de la concesión y está supuesto, que vencido el término de ella, cesa su actividad; en cambio, como la actividad del Estado es permanente, ha sido también supuesto y admitido, por tal razón, la continuidad de la actividad administrativa de la explotación confiada temporalmente al concesionario, la cual pasará directamente al Estado; por tanto, es imprescindible que se tomen providencias y se dejen trazados y establecidos los mecanismos, con miras a la continuidad de la explotación, la cual debe hacerse mediante operaciones técnicas, que aseguren la conservación de la riqueza y los medios de mantenerla y operarla bajo las mismas condiciones contempladas en la Ley, en su reglamento, en las ordenanzas, decretos y resoluciones y demás leyes aplicables a la explotación.

Las empresas demandantes están contestes en aceptar en las respectivas demandas, que no pretenden "negar la obligación del concesionario de entregar al Estado, al fin de las concesiones, los bienes sujetos a pasar en plena propiedad a la Nación, sin indemnización alguna, conforme a disposiciones expresas de la Constitución Nacional y de la Ley de Hidrocarburos" pero igualmente existe el propósito común entre las empresas de parcelar o restringir la entrega de los bienes, desvirtuando la finalidad original ya explicada de que los bienes empleados en la explotación de los hidrocarburos, se hallan afectados a la concesión, con la cual deben restituirse dichos bienes, sin reserva alguna. Según la tesis de las demandantes, los bienes afectados a la reversión deben circunscribirse a las tierras adquiridas con destino a la exploración o explotación de concesiones mineras comprendidas las de hidrocarburos (artículo 105 de la Constitución) y las obras permanentes construidas en las parcelas de explotación conforme a los artículos 80 y 81 de la Ley de Hidrocarburos.

De ese modo, se rompería la unidad de la concesión, y al extinguirse el plazo para que fue concedida, se produciría una discriminación de los bienes, separando unos y dejando otros; no habría entonces motivación para haberse aceptado la reversión, cuya finalidad original es mantener sin interrupción la explotación.

Y porque si llegara a admitirse este proceder se produciría una paralización de las actividades declaradas de utilidad pública.

Con respecto a las tierras adquiridas, con destino a la exploración y explotación de hidrocarburos no prejuzgan las demandantes, pero sí en cuanto se refieren a las obras permanentes contempladas en las leyes de hidrocarburos.

Dicen los demandantes, que son, sin duda, *únicamente los inmuebles por su naturaleza*, incurriendo en esto en una contradicción *in terminis*, dado que si se admite que son inmuebles únicamente las obras permanentes, ¿por qué han de ser únicamente los inmuebles por naturaleza los comprendidos? Además de los inmuebles por naturaleza: terrenos, minas, edificios y, en general toda construcción adherida de *modo permanente* a la tierra o que sea parte de un edificio, se consideran también inmuebles los demás por su destinación o por el objeto a que se refieren. Estos últimos son también inmuebles, y aun cuando no se hallen adheridos de modo permanente a la tierra, se encuentran de tal modo adheridos al fin para que fueron destinados, que lo son también de modo permanente, pues no es concebible que dichos bienes lo sean de modo temporal cuando están incorporados con los de modo permanente. Por manera que si las obras permanentes a que se refiere el artículo 80 de la Ley de Hidrocarburos, son únicamente inmuebles, por cuanto dicha disposición no hace distinción alguna, han de ser también todos los inmuebles sea por naturaleza, por destinación o por el objeto a que se refieran.

Nótese que el referido artículo 80, al mencionar las obras permanentes, emplea el término "todas", lo que quiere decir, siguiendo la particular interpretación de las demandantes, que se refiere a todos los inmuebles. De manera que cuando los objetos naturalmente considerados como bienes inmuebles por el derecho positivo, tratan de enumerarse, no sería posible restringir sin motivo, los bienes inmuebles únicamente a los inmuebles por su naturaleza, pues, como se ha visto, existen también inmuebles por destinación o por el objeto a que se refieren.

El legislador ha adscrito a la categoría de los inmuebles una serie de bienes, que por su naturaleza serían muebles, en vista de los modos y maneras como son empleados; se ha hecho necesario incluirlos dentro de la categoría de los inmuebles con el objeto de hacerles aplicar el mismo régimen jurídico... Como quiera que la distinción de los bienes en muebles e inmuebles tiene por objeto la aplicación de un régimen jurídico diverso a cada una de esas categorías, no es solamente preciso averiguar la naturaleza particular de los bienes, según la distinción, en bienes muebles e inmuebles, sino que es necesario contempar la providencia o la finalidad con que originalmente se han agrupado los bienes muebles e inmuebles, de modo que si ellos se integran en una universalidad adscrita a determinado propósito comercial, industrial o artístico, en determinadas circunstancias nos referimos a inmuebles, en los

que englobamos también los llamados bienes muebles, incorporados natural o artificialmente con particular objeto, aunque existiendo ese conjunto, sea posible una eventual separación. Pero no es esta apreciación de las demandantes, por la que se pueda regir exclusivamente el artículo pertinente de la Ley de Hidrocarburos, cuando se refiere a *obras permanentes*, porque por permanente se entiende lo fijo, lo invariable, estable, perpetuo y duradero, y si se aplica una simple interpretación, fundada en el propósito perseguido por la reversión, es éste el medio de que se ha valido el legislador al usar la expresión *obras permanentes* para indicar que todo lo que se haya adscrito a la explotación con destino fijo y permanente y para hacerla realizable, queda comprendido en las obras permanentes y nunca estuvo en su mente dividir la universalidad de bienes adscritos a la explotación de la concesión, para distinguirlos en muebles e inmuebles.

Pero lo que concluye todavía por disipar toda duda acerca de que la reversión comprende todos los bienes afectos a la concesión y explica la frase obras permanentes, es la actual redacción del párrafo 5º del artículo 3º de la Ley vigente de Hidrocarburos, que al referirse a los contratos de servicio, establece: "Se estipulará que las tierras y obras permanentes, incluyendo las instalaciones, accesorios y equipos que forman parte integral de ellas, y cualesquiera otros bienes adquiridos con destino al objeto de las concesiones, sea cual fuere el título de la adquisición, deberán ser "conservados para entregarse en propiedad a la Nación al extinguirse por cualquier causa los respectivos convenios". Por manera que esta interpretación auténtica, con respecto a lo que debe entenderse por obras permanentes, disipa toda duda, tanto por ser la obra del legislador, como ser uno mismo el motivo de la previsión.

En cuanto a excluir de la reversión los bienes destinados o afectos a las concesiones de manufactura, refinación o transporte, constituye esto también una novedad interpretativa de las empresas demandantes, puesto que las concesiones de manufactura, refinación y transporte son ajenas de las concesiones de explotación y cuando se otorgan independientemente, unas y otras, una vez extinguidas, reviertan los bienes empleados en la explotación, al Estado (Véase *Estudios acerca del Régimen Legal del Petróleo en Venezuela*, 1958, del doctor Rufino González Miranda, catedrático de la materia en la Universidad Central de Venezuela). En el primero de los casos, estas concesiones tienen por objeto realizar o mejor, industrializar las sustancias explotadas y son una consecuencia del derecho obtenido por la concesión. Estas concesiones son parte integrante de la concesión y a la extinción de ellas, los bienes empleados en la explotación revierten al Estado.

"Las segundas, se otorgan independientemente, para crearse con ello negocios de refinación, transporte, provenientes de productos de hidrocarburos del Estado o de los concesionarios. Pero en uno y otro caso las concesiones son temporales y

a la extinción de ellas, los bienes empleados en la explotación, revierten al Estado sin indemnización alguna”.

La refinación y el transporte de hidrocarburos, dice el citado autor, no son industrias libres, pues sólo pueden ejercerlas los concesionarios de explotación o los concesionarios de éstos y los que hayan obtenido del Ejecutivo Federal las concesiones especiales mencionadas.

“La concesión de manufactura y refinación —dice— se basa en el interés que debe tener el Estado de que el petróleo venezolano se refine en territorio venezolano. Paralelamente con este interés, el Estado persigue la finalidad de poder conseguir al cabo de cierto tiempo (el de la duración de la concesión) las obras permanentes como plantas, edificios, tuberías, almacenes, etc., las cuales pasan sin indemnización alguna a ser propiedad de la Nación”. (Véase obra citada, p. 239).

De modo que los artículos 1º y 2º de la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión, lejos de exceder las previsiones legales atinentes a la reversión, se hallan enmarcadas en ellas y circunscritas al propósito original perseguido al otorgarse la concesión o sea, que al final de ellas, las tierras, instalaciones y equipos y demás bienes afectos a la explotación, pasarían al Estado sin indemnización alguna, para que quedara asegurada la vida de la concesión y pudiera la Nación reasumirla en condiciones que permitan la adecuada actividad de una gestión pública; pero por sobre estas consideraciones están todavía los principios, inspirados en el propósito de la ley impugnada, de reconocer a cada uno sus derechos y los medios de realizarlos; al extremo, que cuando las disposiciones cuestionadas se refieren a los bienes comprendidos en los artículos 1º y 2º, lleva su celo hasta consagrar el reconocimiento de las prerrogativas, que confiere el Estado a los concesionarios, permitiéndoles una prueba en contrario respecto a los bienes afectos a la concesión, a satisfacción del Ejecutivo Nacional, antes de realizar la adquisición del bien o de ejecutar alguno de los actos a que se refiere el artículo 8º de dicha ley al momento de la extinción de las concesiones. Por manera, pues, que dichas disposiciones, lejos de violar los artículos 99, 101 y 102 de la Constitución Nacional, lo que hacen es regimentar y establecer los fines de la ley que concierta con las mencionadas disposiciones constitucionales y legales, por las cuales se ha venido rigiendo la reversión.

II

La Ley de Bienes Afectos a Reversión se impugna también, porque en sus artículos 3º, 4º, 5º, 7º y 23 ha establecido, según las demandantes, un régimen de uso y de circulación controlada, aplicada a los bienes del concesionario. Son muy conocidos y frecuentes los casos de leyes administrativas que establecen restricciones y limitaciones para que el derecho de propiedad no resulte incompatible con los intereses públicos y asimismo son diversos los medios de que se vale el

Estado para el control y fiscalización de los bienes que por cualquier concepto pertenecen o han de pertenecer al Estado. Son sin duda, de esta naturaleza, las medidas adoptadas por la Ley de Reversión con respecto a los bienes del concesionario y de los terceros, cuando en determinadas situaciones intervienen en las actividades explotadoras de hidrocarburos. En tales casos, estos últimos bienes, cuyos propietarios no pueden ampararse en ignorancia de la Ley, están sujetos como los demás al control del Estado y a las normas por las cuales se regula su circulación, por hallarse presuntamente comprendidos entre los bienes objeto de la reversión. Sea, pues, que las medidas adoptadas en las disposiciones ya citadas, envuelvan una limitación o una restricción de la propiedad, se justifican dado el carácter de interés público y por hallarse comprendidos como tales restricciones y limitaciones en las medidas conservativas de control y fiscalización que ejerce el Estado con respecto a los bienes que le incumben.

Las disposiciones referidas en los artículos: 3º, 4º, 5º, 7º y 23 de la ley impugnada, hacen parte del sistema establecido por la Ley, con el fin de precisar el control y regular el uso que deben dar los concesionarios de hidrocarburos a sus bienes, dado el carácter de interés público de la actividad que explotan y son, como se ha dicho, limitaciones a la propiedad, las cuales figuran dentro de las demás restricciones contempladas en la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos.

III

Las demandantes impugnan el artículo 19 de la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos, fundándose en que según el artículo 5º de esta Ley, el Ministerio de Minas puede prohibir toda actividad, trabajo o acta que contravenga las disposiciones de esta ley, y ordenar lo que sea necesario para su cumplimiento. Si el acto prohibitivo, se dicta, dicen, con motivo de las actividades de explotación, de acuerdo con el artículo 91 de la Ley de Hidrocarburos, el concesionario puede intentar demanda ante la Corte Suprema de Justicia, dentro del término de seis (6) meses, en cualquier caso en que no se conforme con las decisiones del Ejecutivo Nacional *relativas a la ejecución de la concesión*. También dicen, que al aplicarse el artículo 19 de la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos, el acto quedaría firme al declararse sin lugar la apelación en un solo efecto ante la Corte Suprema de Justicia; y a la que pudiera ejercer el concesionario se enfrentaría la firmeza del acto que ordenó la prohibición, pues la demanda ante la Corte carecería de objeto, por haber ésta contestado el acto administrativo.

La materia contemplada en la Ley de Hidrocarburos es distinta a la que se refiere el artículo 5º de la Ley de Reversión, circunscripta únicamente a prohibir toda actividad, trabajo o acto que contravenga las disposiciones de esta ley, mien-

tras que a lo que se refiere el artículo 91 de la Ley de Hidrocarburos, es a las decisiones adoptadas por el Ejecutivo Nacional, relativas a la ejecución de las concesiones.

De consiguiente, la colisión que las demandantes han creído encontrar en los supuestos de aplicación de ambas leyes no es valedera, pero para el caso de que pudiera haber lugar entre ambas leyes a dudas, en circunstancias imprevistas, o que pudieran resultar anfibológicos los términos usados en las resoluciones del Ejecutivo Nacional que motivaren los recursos, debería prevalecer lo dispuesto en la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos, porque, en todo caso, habría una derogatoria implícita en la Ley de Reversión sobre la Ley de Hidrocarburos. Por otra parte, no existe duda que el legislador tiene facultad para señalar el procedimiento que ha de seguirse en las diversas situaciones contempladas en ambas leyes, en que los derechos del concesionario no han sido esencialmente afectados, como tampoco lo han sido sus jueces naturales que continúa siendo la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

IV

Los demandantes vienen sosteniendo, que en virtud de la reversión pasarán a la Nación bienes "no contemplados en los artículos 103 de la Constitución Nacional y 80 y 81 de la Ley de Hidrocarburos", siguiendo la tesis a que se refieren sin ningún fundamento, en el sentido de que el artículo 4º de la citada Ley de Reversión, lesiona derechos de terceros, al disponer que la Nación tendrá opción a seguir utilizando esos bienes en los términos que establezca el Ejecutivo Nacional.

Este argumento carece de toda justificación. En efecto, los bienes de terceros utilizados por las empresas según la Ley de Reversión, deben ser conservados y mantenidos por los concesionarios en comprobadas condiciones de buen funcionamiento y la Nación tendrá derecho de seguir utilizándolos en los términos que establezca el Ejecutivo Nacional. Estos bienes no pertenecen a las empresas, de consiguiente, su posterior utilización por la Nación, si fuere el caso, ¿en qué dejarían afectados los intereses de las empresas? En cuanto a que los concesionarios de hidrocarburos no podrán utilizar en las concesiones bienes de terceros sino en casos especiales y cuando así se justifique, en una proporción no mayor del diez por ciento (10%) del valor del activo fijo neto de los bienes a que se refiere el artículo 3º de la mencionada ley, las razones son obvias y se fundamentan en el resguardo y preservación de los bienes que por uno u otro concepto, pasarán a la Nación. En estos casos, si es que los bienes aun de terceros utilizados en la explotación no recibieren un trato conveniente o fuere permitido a los concesionarios excederse del límite del diez por ciento previsto en la ya mencionada disposición, se correría el riesgo de que la Nación quedare burlada en sus propósitos

de utilizar dichos bienes según su conveniencia; o, cuando fuera a aplicarse la reversión se encontraría con que todos los bienes utilizados en la explotación pertenecerían a terceros; y así el propósito final de la Constitución y de la Ley de Hidrocarburos quedaría desvirtuado. Pues ninguna medida tendiente a defender y conservar los intereses nacionales podría ser objetable tanto en el campo del derecho público y aun en el del interés privado, menos cuando esas medidas persiguen conservar la unidad económica de la concesión que a su regreso, no podría llegar desmantelada e inútil para alcanzar el propósito final de interés público para que fue concebida. La legitimidad de las medidas precautelativas son de uso corriente en todas las legislaciones cuando se trata de impedir el deterioro o la sustracción de elementos vinculados a las actividades de servicio público.

V

El legislador consideró necesario regular aspectos de la actividad de los concesionarios de hidrocarburos, que no se encontraban perfectamente regulados en la legislación anterior a la Ley sobre Reversión. No puede pensarse que la Ley de Hidrocarburos, por contener el régimen aplicable a los hidrocarburos, específicamente a la relación que se establece entre la administración y el concesionario, fuera un texto legal "imperecedero e inmodificable, improrrogable y también limitativo de la actividad legislativa". De modo que, cuando las demandantes encuentran que el artículo 11 de la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión contraría el régimen que sobre las cesiones o traspasos sobre las concesiones establece la Ley de Hidrocarburos y lesiona los derechos adquiridos del concesionario, porque para la cesión de las concesiones es requerida ahora la autorización previa del Ejecutivo Nacional y porque el artículo 11 de la ley impugnada establece, también, una solidaridad para el cedente y el cesionario, hasta el momento en que se aprueben las cesiones, de ninguna manera se está alterando el derecho del concesionario, puesto que, como se ha expresado más arriba, la ley impugnada se caracteriza por un conjunto de normas que ha añadido deberes en el estatuto legal del concesionario; tales deberes, son fundamento constitucional, son de aplicación inmediata, por la repercusión social de los mismos, por manera, pues, que sus consecuencias jurídicas no alteran hechos anteriores a la promulgación de la Ley de Reversión, sino que modifican para el futuro el *status* legal objetivo de los concesionarios.

VI

Los demandantes, al referirse al artículo 9º de la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos, encuentran que dicha disposición consuma una apropiación de los bienes de los concesionarios, antes de haber ocurrido la extinción de las concesiones, que es el acontecimiento previsto en

la Constitución y en la Ley con respecto a las tierras destinadas a la explotación y a las parcelas de explotación y a las obras permanentes en ellas construidas. Ya se ha dicho, que al aceptar los concesionarios el derecho de reversión sin indemnización alguna, han admitido que para continuar el Estado satisfaciendo la necesidad colectiva que el concesionario venía cumpliendo, están admitiendo también la unidad económica de la concesión, en cuya virtud todos los instrumentos o las obras permanentes, aparatos y medios de transporte que se usen serían empleados en la continuidad de las operaciones, por manera que, *ab-initio*, ha sido también admitido el derecho de propiedad que la Nación se reserva sobre los bienes empleados en la explotación con el fin de continuar la misma; pero aun consintiendo en que se tratara de una condición suspensiva en que se encontrare la Nación con respecto a tales bienes, como ya ha sido admitido en sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, de fecha 2 de diciembre de 1963, el hecho es que cuando se trate de la desafectación de los bienes, se consuma el cumplimiento de la condición por el hecho de que la desafectación extingue con respecto a ese bien la actividad a que lo tenía destinado el concesionario y se hace imprescindible la aplicación de la Ley de Reversión que es de aplicación inmediata.

VII

Alegan los demandantes la inconstitucionalidad de los artículos: 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 22 de la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos, porque la obligación de explorar en los términos indicados las áreas concedidas, se sancionan con la caducidad de las concesiones y porque, en los citados artículos se obliga al concesionario a ajustarse a los programas que al respecto dicte el Ministerio de Minas e Hidrocarburos; si bien los concesionarios, dicen, están obligados a cumplir todas las disposiciones que les sean aplicables contenidas en leyes, reglamentos, decretos, resoluciones y ordenanzas, ha de ser siempre sin perjuicio de los derechos que adquiriera en virtud de la concesión.

Como ya se ha dicho, el régimen de las limitaciones administrativas de la propiedad privada, es aceptado unánimemente. Las demandantes han pretendido confundir las limitaciones, deberes o imposiciones a la actividad de los concesionarios, impuestos en interés público, con la actividad ordinaria derivada de la concesión, o sea, las de exploración, explotación y demás atinentes a ella, pretendiendo siempre, que los deberes, imposiciones y restricciones originadas por la promulgada Ley de Reversión atentan contra estas actividades, que según las demandantes afectan los derechos adquiridos por los concesionarios extremando sus apreciaciones, hasta sostener que esas mismas restricciones envuelven una expropiación o confiscación de los bienes y derechos de los concesionarios, por manera que, si se admite la tesis de las demandantes, cuando los artículos 103 de la Constitución

Nacional y 80 de la Ley de Hidrocarburos establecieron la reversión, habría que concluir en el absurdo de que tales disposiciones consumaron también una confiscación o una expropiación sin ninguna indemnización. Cuando los concesionarios se adhieren al estatuto legal, la Ley que impone la reversión, están aceptando explícita e implícitamente que al extinguirse la concesión, por cualquier causa, los bienes integrantes de la concesión pasarán al Estado sin indemnización alguna; de manera que la cláusula de reversión llega a ser, por este medio, un complemento del estatuto legal del concesionario, y así se expresa un comentarista refiriéndose a la reversión: "es inherente a la figura de la concesión: en verdad, no podemos concebir dentro de nuestro régimen legal imperante para los minerales de hidrocarburos, que la concesión no tenga un límite predeterminado y no se opere *ope legis* la reversión". Por ello, no se explica la contradicción en que incurren las demandantes aceptando por una parte las disposiciones: artículo 103 de la Constitución Nacional y 80 de la Ley de Hidrocarburos, por las cuales queda establecida la reversión, e impugnando la Ley que la regenta, cuando ambas leyes contemplan el traspaso de los bienes al Estado sin indemnización alguna al extinguirse la concesión. Y es evidente también que tanto la confiscación por la cual se incautan determinados bienes de una persona sin indemnización alguna, como la expropiación, que supone un procedimiento especial mediante indemnización, son figuras distintas a la reversión, en virtud de la cual los bienes pertenecientes al concedente, como los del concesionario, afectos a la concesión vuelven a manos de aquél cuando por cualquier causa la concesión llega a su fin. Por manera que para comprender la tesis de las empresas demandantes, habríase que considerar que "la Ley de Hidrocarburos priva siempre sobre la Ley de Reversión y sobre todas las demás que se dicten para regular la actividad petrolera y para lo cual habría que aceptar que el primer texto legal antes de haber creado un estatuto para el concesionario, ha establecido un fuero inmodificable y no se encuentran razones de derecho positivo ni doctrinario que permitan tal interpretación".

En igual forma, la obligación de explorar que se impone a los concesionarios, no podría en ningún momento considerarse como una novedad, puesto que ello está establecido como una de las actividades primarias que impone la concesión; y no es concebible que se ponga en actividad el propósito fundamental de la concesión, cual es el de extraer las sustancias para que fue concedida, sin que se haga en primer lugar la exploración de las áreas donde presuntivamente las sustancias se encuentran; por manera, pues, que el no explorar conduciría a la no explotación de la concesión. En cuanto a la figura de la caducidad, incorporada por la Ley de Reversión a la falta de la exploración de la concesión, encuentra su justificación en el interés público, por el cual se rige la actividad petrolera, lo que quiere decir que el concesionario no puede eludir su actividad; y su desidia en la exploración, significaría que las áreas que le fueron concedidas han permanecido ociosas y

abandonadas en contra del interés del Estado, que supone haber confiado una actividad administrativa, que como tal debe ser una actividad diligente, a un concesionario ineficaz e indiferente al aprovechamiento de esas áreas, contrariando así el interés nacional, el cual resulta económicamente afectado. Y de qué otra manera podría la administración cumplir su cometido, sino imponiendo al concesionario la obligación de explorar, poniendo en ejecución la caducidad, que desde luego está *supuesta de aplicarse en un futuro*. De lo contrario sería dejar sin sanción el incumplimiento de una ley de aplicación inmediata. Es de observarse todavía, que la indicada falta de exploración de las concesiones significa un incumplimiento de una obligación legal asumida por el concesionario, del cual es forzoso hacerlo salir mediante estímulos suficientes para poner en juego su actividad.

Según el artículo 15 de la Ley de Reversión, el Estado puede exigir la restitución de los campos cuya explotación ha llegado a ser antieconómica para el concesionario, los cuales volverán a la Nación con las instalaciones, equipos y bienes afectos. Esta posibilidad, que el Estado ejerce como medida precautelativa por el abandono de una actividad de interés público, significa que el Estado no puede cerrar los ojos ante el advenimiento de una situación inmodificable y, mediante la cual el concesionario, encontrando que el campo no compensa sus actividades, concluirá por dejarlo en abandono; y permaneciendo en esta situación concluirán los bienes afectos a dicho campo, si no perdidos a lo menos deteriorados en tal forma, que quedarían inutilizados. Tal situación, con varios precedentes, que han representado pérdidas para el Estado, era inevitable enfrentarlas mediante correctivos de un desperdicio que afecta los intereses de la Nación y que son primordiales. Desde el punto de vista de la técnica no hay ninguna justificación para que el concesionario retenga en su poder la concesión que es antieconómica y, por ende, los bienes afectos a la misma, sobre los cuales pende la propiedad del Estado, "y se concluye (informe cursante en el expediente), esta actuación del Estado en modo alguno puede calificarse de violatoria del principio de irretroactividad, pues las concesiones se otorgan para que se exploten en beneficio de la colectividad y también en beneficio del concesionario, pero si esta finalidad se ha perdido, si el bien concedido ha cambiado su destino por obra y gracia de las circunstancias, ¿qué razones puede invocar el concesionario para tenerlo en su patrimonio con detrimento del interés colectivo? Por lógica, el concesionario en estos casos, ha debido devolver al Estado un bien perfectamente inútil para él, no sólo sin valor, sino precisamente antieconómico, y ponerlo en posesión de los bienes que por reversión le corresponden.

Las medidas precautelativas tendientes a prohibir a determinados funcionarios dar entrada, protocolizar, reconocer, autenticar y otorgar documentos, en los cuales se pretenda efectuar actos de enajenación o gravamen, o imponer cargas sobre los bienes que se han de revertir o menoscabar derechos de la Nación, es un

lugar común contemplado en multitud de leyes especiales y especialísimas que a diario, por razones de interés público, promulga el poder legislativo, para salvaguardar los intereses de la Nación; y que en modo alguno pueden considerarse retroactivas, pues además de ser el principio general de irretroactividad una figura que incide sobre el pasado, tales medidas establecidas para el futuro ni atentan contra dicho principio ni menoscaban en ninguna forma derechos que puedan llamarse adquiridos.

VIII

Dicen las demandantes, que el artículo 6º de la ley impugnada, obliga a los concesionarios de hidrocarburos a garantizar lo dispuesto en los artículos 2º y 4º, formando un Fondo de Garantía hasta alcanzar el 10 por ciento del costo aceptado por la Administración del Impuesto sobre la Renta, a los fines de la depreciación de los activos sujetos a reversión. En cuanto a la parte no depreciada de los activos, el fondo se formará mediante aportes equivalentes del 10 por ciento de las cuotas anuales de depreciación. La parte depreciada, contribuirá a la formación del referido fondo mediante depósito de cinco (5) a diez (10) cuotas iguales, anuales y consecutivas según lo establezca el Reglamento de esta Ley. El referido fondo lo impugnan las demandantes como anticonstitucional, porque según ellas son inconstitucionales las obligaciones a garantizarse con dicho fondo; y porque con la constitución de dicho fondo, aparece afectada una exagerada base de determinación, puesto que, de una parte, comprenderá activos no sujetos a reversión de acuerdo con la Constitución Nacional y la Ley de Hidrocarburos; y de otra, el monto a que por aplicación de esa fórmula pueda alcanzar el fondo, no guarda una relación precisa y necesaria con el valor que está destinado a garantizar, o sea, el valor que al momento de efectuarse la reversión habrá de tener los bienes sujetos a ella.

En este caso se reproduce, una vez más, el argumento de inconstitucionalidad de las obligaciones, deberes y demás medidas adoptadas por la Ley de Reversión, en preservación de los bienes objeto de esta medida, que las empresas siguen calificando de inconstitucionales, no obstante haberla aceptado, convenido y hecho una de sus obligaciones al extinguirse la concesión. Pero esta vez las empresas, aunque bajo protesta, aceptan sin embargo la creación del fondo de garantía, sólo que su constitución "aparece afectada por una exagerada base de determinación, pudiendo el monto de dicho fondo, por aplicación de la fórmula de la Ley de Reversión, alcanzar un monto que no guarda relación..."; y no podría ser de otra manera, toda vez que entre las obligaciones primordiales impuestas al concesionario por las leyes de hidrocarburos, desde sus etapas iniciales, está la de "conservar y mantener en comprobadas condiciones de buen funcionamiento, según los adelantos y principios técnicos aplicables, el funcionamiento de la industria, con

el fin de asegurar su continuidad y eficacia". La creación de este fondo responde a asegurar esas obligaciones del concesionario, evitándose las posibles pérdidas y para hacer efectivas las recuperaciones contenidas en la Ley de Reversión y en las demás leyes, reglamentos, resoluciones y ordenanzas por los cuales se rigen las concesiones. No es, por lo demás, la creación de dicho fondo, ninguna medida inconstitucional y menos de efectos retroactivos, como se ha pretendido hacer ver. La Ley de Reversión consagra limitaciones y deberes al concesionario, pero tales deberes y limitaciones rigen para el futuro y, como antes se ha expresado, tienen su respaldo en la utilidad pública declarada en las leyes por las cuales se rigen las concesiones, de exacto conocimiento de los concesionarios en sus alcances y en sus proporciones. En cuanto a lo inadecuado de dicho fondo, por hacerse mediante ello excesiva la garantía, esto mismo no constituye motivo de inconstitucionalidad; y en cuanto de hacerse en realidad excesivo el monto de dicho fondo, aparte de que pueda ser objeto de correctivos, por esta razón ningún perjuicio arroja dicha creación, tanto más cuanto que dicho fondo es recuperable en cuanto no haya lugar a cubrir las previsiones para que fue instituido.

En resumen: las empresas demandantes abogan en conjunto en sus respectivas demandas, por la intangibilidad de las leyes de hidrocarburos, en todo lo que concierne a las concesiones de que son titulares; y en contra de los ya comentados principios de derecho público, se oponen a toda modificación del *status* al cual se adhirieron al solicitar las concesiones así como tampoco admiten que ninguna ley puede establecer restricciones al uso de la propiedad o a sus derechos y ni aun establecer procedimientos nuevos que rijan una actividad de derecho público, todo ello, a pesar de que las leyes por las cuales se rigen sus respectivas concesiones establecen, entre las obligaciones del concesionario, la de "cumplir todas las disposiciones que le sean aplicables contenidas en leyes, reglamentos, decretos, resoluciones y ordenanzas, sin perjuicio de los derechos que adquiere en virtud de la concesión" (numeral 9º, artículo 59, de la Ley de Hidrocarburos).

Como ya se ha expresado, cuando el concesionario solicita la concesión, adhiere a esta preceptiva que lleva implícita los derechos del concedente a establecer las medidas de control, fiscalización y vigilancia de las operaciones extractivas mientras dura el plazo de la concesión y todas las demás que aseguren la conservación de la riqueza y su mantenimiento a través de los procedimientos técnicos aplicables a este género de actividades. También adhiere el concesionario a la cláusula de la reversión, por la cual se dispone que, extinguida la concesión, pasan sus bienes al Estado sin indemnización alguna. Como se ha dicho, las disposiciones de la Ley de los Bienes Afectos a Reversión rigen *facta futura*, pero admitiendo que ellas incidan sobre el pasado, de ningún modo esas disposiciones hacen otra cosa que regular el uso y los procedimientos establecidos en principio en las leyes de hidrocarburos, de interés público, en defensa de la economía y

de una actividad esencial para el Estado; todo lo cual concierne con expresas disposiciones constitucionales y con los principios generales en que se fundamenta nuestro ordenamiento jurídico.

Las medidas a que se refiere la Ley de Reversión son, en primer lugar, de identificación de los bienes, de fiscalización, de control y vigilancia, de conservación de los mismos, de aseguramiento y de la obligada restitución. Por ninguna de estas medidas se ha privado de los bienes a los concesionarios, que permanecen en uso y disfrute de los derechos que les acuerda la concesión. En cuanto a los que integran y constituyen la unidad económica "concesión", tampoco aparecen afectados en su uso y disposición por las previsiones de la Ley de Reversión y asimismo, podría decirse, también, que las sanciones previstas en dicha Ley no afectan el pasado, porque ellas no rigen únicamente sino para el futuro, como correctivas de las violaciones de la Ley que es de orden público, de modo que de no llevarse a cabo la violación de la Ley, las sanciones previstas en ella no operarán.

DECISION

Por las razones antes expuestas, la Corte Suprema de Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara sin lugar las demandas de nulidad por inconstitucionalidad de la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos, intentadas por las prenombradas compañías en el presente juicio; y, asimismo, las colisiones que dicen éstas existen entre la citada ley y algunos de los artículos de la Ley de Hidrocarburos.

Publíquese y regístrese.

Dada, firmada y sellada en la Sala de Audiencias de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena Accidental, en Caracas, a los tres (3) días del mes de diciembre de mil novecientos setenta y cuatro. Año 165º de la Independencia y 116º de la Federación.

El Presidente,

Martín Pérez Guevara

El Primer Vicepresidente,

Carlos Trejo Padilla

El Segundo Vicepresidente,

Antonio José Lozada

Conjuez-Ponente,

Rafael Ángel Camejo

Jonás Barrios E.
Magistado

Saúl Ron Troconis
Magistrado

Miguel Angel Landáez
Magistrado

Julio Ramírez Borges
Magistrado

Rafael Rodríguez Méndez
Magistrado

Ignacio Luis Arcaya
Magistrado

José Agustín Méndez
Magistrado

Pedro Espinosa Vilorio
Magistrado

Federico Moleiro
Magistrado

Alejandro Urbaneja Achelpohl
Conjuez

Juan Quintana Archila
Conjuez

El Secretario,

Enrique Sánchez Risso

El Conjuez de esta Corte, doctor Alejandro Urbaneja Achelpohl, siente no compartir con sus honorables colegas la misma opinión con respecto a la anterior sentencia, por lo que salva su voto por las consideraciones que expone de seguidas:

I

En la Ley de Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos de 1971, su artículo 20 establece: "Las disposiciones de esta ley tienen carácter de orden público y se aplicarán de manera inmediata a los actuales concesionarios de hidrocarburos". En el siguiente artículo 21 se dice: "En todo lo no previsto en

esta ley, se aplicarán como normas supletorias las contenidas sobre la misma materia en otras disposiciones legales". El artículo 22 de la misma ley establece: "Los actuales concesionarios de hidrocarburos, a los efectos de lo dispuesto en los artículos 12 y 13 de la presente ley, deberán cumplir con la obligación de explorar las áreas que tienen otorgadas en concesión, dentro de los tres meses siguientes a la fecha de la promulgación de la presente ley". Y el artículo 23 de la misma ley establece: "Los concesionarios, sin perjuicio de las informaciones que hayan suministrado o deban suministrar por mandato de otras disposiciones legales, deberán remitir al Ministerio de Minas e Hidrocarburos en el plazo de un año contado a partir de la vigencia de esta ley, inventario de todos los bienes por ellos adquiridos, o que se encuentren afectos a las concesiones de las cuales sean titulares".

Por los artículos transcritos bien se ve que el 20 y el 21, prevalecen manifiestamente sobre lo dispuesto en el artículo 44 de la Constitución Nacional; y que el 22 y el 23 son disposiciones transitorias para hacer efectiva aplicación inmediata y primordial de la citada Ley de Reversión a los actuales concesionarios de hidrocarburos, que obtuvieron sus concesiones conforme a Leyes anteriores, como son los que adoptaron o convirtieron a la Ley de Hidrocarburos de 1943, sus contratos o concesiones, o los obtuvieron conforme a dicha ley de 1943, a la de 1955, o las obtuvieron conforme a la vigente de 1967. Ahora bien, los términos del artículo 44 de la Constitución Nacional son categóricos y absolutos: "Ninguna disposición legislativa tomará efecto retroactivo, excepto cuando imponga menor pena. Las leyes de procedimiento se aplicarán desde el momento mismo de entrar en vigencia, aun en los procesos que se hallaren en curso, pero, en los procesos penales las pruebas ya evacuadas se estimarán, en cuanto beneficien al reo, conforme a la ley vigente para la fecha en que se promovieron". No añade también el artículo 44 de la Constitución Nacional como excepciones las leyes de Minas, que en general comprenden las de Hidrocarburos y demás minerales combustibles.

Las concesiones de hidrocarburos constituyen figuras jurídicas complejas, en cada una de las cuales hay una porción estatutaria, conforme a la cual el Estado tiene facultad discrecional, como son las funciones de inspección y fiscalización; y hay también en las concesiones de hidrocarburos, una porción contractual, fija entre el Estado concedente y el concesionario, en lo tocante a sus efectos, con derechos y obligaciones de las partes contratantes. Pero ello no implica que una ley posterior a la ya establecida que disciplina la porción estatutaria y la porción contractual en las concesiones, pueda obrar retroactivamente y modificar esos efectos con sus derechos y obligaciones fijados ya contractualmente entre las partes; porque en Venezuela, a diferencia de lo que ocurre en otros países como Francia e

Italia, la irretroactividad de las leyes es de índole constitucional, en términos absolutos y categóricos. Lo que equivale a decir que la irretroactividad de las leyes es de orden público supremo, situación que no es imperecedera, porque no impide que el propio constituyente establezca en la misma Constitución disposiciones retroactivas, o autorice excepcionalmente al legislador para dictar leyes retroactivas. De no ser así, la irretroactividad de las leyes en Venezuela es intangible, en los términos categóricos y absolutos del artículo 44 de la Constitución Nacional; por lo que los artículos 20, 21, 22 y 23, de la citada Ley de Reversión de 1971, son nulos por colidir con el artículo 44 de la Constitución Nacional.

En otros países como Francia e Italia, en los cuales el principio de la irretroactividad de las leyes no se establece en sus Constituciones Políticas, como está en la de Venezuela, se puede sostener doctrinariamente que la ley puede obrar retroactivamente en materia contractual por razones de orden público. En Venezuela no, porque el principio de la irretroactividad de las leyes en términos categóricos y absolutos es de orden público supremo, está en la Constitución Nacional y no hay otro más elevado; se impone, pues, no solo a los jueces sino también a los legisladores. Las excepciones han de ser expresas, establecidas por el propio constituyente, ya que el principio afirmado en nuestra historia con el triunfo de la guerra larga de la Federación, es el de que "ninguna ley tendrá efecto retroactivo".

De haber considerado el legislador que las disposiciones de la citada Ley de Reversión de 1971 no tiene efecto retroactivo, se hubiera abstenido de establecer en las mismas por inútiles los artículos 20, 21, 22 y 23 ya citados. Ciertamente que los actuales concesionarios han de cumplir conforme al ordinal 9º del artículo 59 de las Leyes de Hidrocarburos de 1943, 1955 y 1967, "todas las disposiciones que le sean aplicables contenidas en leyes, reglamentos, decretos, resoluciones y ordenanzas". "Que le sean aplicables", dice el ordinal, por lo que no le serán aplicables si son nulas por colidir con la Constitución Nacional. Y añade el propio ordinal 9º: "sin perjuicio de los derechos adquiridos en virtud de la concesión". Esto es, adquirido con ajustamiento a leyes promulgadas y publicadas, no violadoras de la Constitución Nacional; por lo que esos derechos así adquiridos en virtud de la concesión, no pueden menoscabárseles a los concesionarios con violación del principio de la irretroactividad de las leyes, que es de orden público supremo, consagrado reiteradamente en nuestras Constituciones Nacionales. En el caso de los impuestos generales, como el de la renta, los concesionarios de hidrocarburos son propietarios en razón a su enriquecimiento han de pagarlos como contribuyentes, según canon también consagrado reiteradamente en nuestras Constituciones Nacionales, sin poder alegar para no pagarlos vínculo contractual con el Estado. En el artículo 46 de las Leyes de Hidrocarburos de 1943, de 1955 y de 1967, se reconoce en forma expresa esa obligación legal.

II

Los concesionarios que conforme a la Ley de Hidrocarburos de 1943 adoptaron o convirtieron a ella sus contratos o concesiones, otorgados conforme a leyes anteriores, o que con sujeción a dicha ley, las obtuvieron, hicieron suya al someterse voluntariamente a ella la disposición contenida en el artículo 80 de dicha ley, el cual al establecer que: "Las concesiones se extinguen por el vencimiento del término de su duración, según sus respectivos Títulos", añade en su primer aparte: "En el caso de concesiones de explotación, la Nación readquirirá sin pagar indemnización alguna las parcelas concedidas y se hará propietaria del mismo modo, de todas las obras permanentes que en ellas se hayan construido". Y de la misma manera hicieron suya esos concesionarios la norma contenida en el artículo 81 de dicha ley, según la cual: "En el caso de renuncia de concesiones de explotación, se aplicará lo dispuesto en el primer aparte del artículo anterior", que es el ya arriba transcrito. Lo propio ocurre con quienes obtuvieron concesiones bajo la vigencia de la Ley de Hidrocarburos de 1955, cuyos artículos 80 y 81, iguales en numeración a la de 1943, reiteran ambas normas de ésta; y ocurre con quienes las obtuvieron bajo la Ley de Hidrocarburos de 1967, en la cual los artículos de igual numeración a las de 1943 y 1967, reiteran las mismas normas.

En la legislación nacional hay casos previstos. En el Código Civil, el arrendatario, en las mejoras útiles en el arrendamiento de casas y predios rústicos, el arrendador no está obligado a reembolsar su costo, salvo convención en contrario. En el caso de usufructo propiamente dicho, en el cual el usufructuario al finalizar el usufructo, por las mejoras que hizo en los bienes usufructuados, no tiene derecho contra el propietario y se entiende que puede el usufructuario, para aceptar el usufructo, exigir la conservación de aquel derecho; por lo que en tales casos no hay violación del artículo 101 ni del 102 de la Constitución Nacional. En los casos aludidos del Código Civil, no se imponen en los artículos 1609 y 600, expropiaciones de bienes sin indemnización alguna, ni confiscaciones. Se proponen en normas condiciones, y el silencio de las partes en el punto equivale a aceptación.

En el caso de las normas contenidas en los artículos 80 y 81 de la Ley de Hidrocarburos de 1943, concordantes con los de igual numeración de las Leyes de Hidrocarburos de 1955 y de 1967, sobre concesiones de explotación, normas según las cuales la Nación readquirirá sin pagar indemnización alguna las parcelas concedidas y se hace propietaria del mismo modo de todas las obras permanentes que en ellas se hayan construido, son normas con el valor jurídico de condición propuesta por el Estado a los solicitantes de concesiones de hidrocarburos, susceptibles de conformidad con el sometimiento voluntario de los concesionarios acerca de ella en el otorgamiento de las concesiones. Obliga excepcionalmente por estar en forma expresa a manera de condición propuesta en una norma legal y no

cabe alegarse ignorancia de las leyes, para excusarse de su cumplimiento, a tenor del artículo 2º del Código Civil.

El Estado venezolano es el propietario de las minas de hidrocarburos, y es de la competencia del Poder Nacional el régimen y administración de los hidrocarburos; por lo que puede establecer en normas de una ley especial para el otorgamiento de las concesiones de hidrocarburos, condiciones entre las cuales puede figurar a cargo de los concesionarios, la de pasar al patrimonio nacional sin indemnización alguna, las parcelas concedidas y las obras permanentes en ellas construidas, como se establece en los artículos 80 y 81 de la Ley de Hidrocarburos de 1943, concordantes con los de igual numeración de la de 1955 y de la de 1967; y aún más, puede el legislador establecer en otra ley especial posterior como condición propuesta para el otorgamiento de concesiones de hidrocarburos, la de pasar los concesionarios al patrimonio nacional sin indemnización alguna, extinguidas las concesiones, todos los bienes habidos en las parcelas, constituyan o no constituyan obras permanentes, y todavía más, los bienes que no se encuentren en las parcelas adquiridas por los concesionarios, salvo prueba de estar tales bienes destinados a fines distintos a los de la explotación de hidrocarburos.

De donde la norma del artículo 103 de la Constitución Nacional, que es ineludible y coactiva para el legislador, y por tanto para el Estado como otorgante de concesiones, no implica para el legislador la prohibición de establecer en leyes especiales en provecho del Estado como dueño de los hidrocarburos, condiciones propuestas a los nuevos solicitantes de tales condiciones. Dice así el citado artículo 103: "Las tierras adquiridas con destino a la exploración o explotación de concesiones mineras, comprendidas las de hidrocarburos y demás minerales combustibles, pasarán en plena propiedad a la Nación sin indemnización alguna, al extinguirse por cualquier causa la concesión respectiva". Esta disposición, por ser constitucional es de orden público supremo, obra de inmediato desde su vigencia, respecto de los concesionarios, por expreso mandato imperativo del constituyente y es de índole excepcional.

Según los artículos 20, 21, 22 y 23 de la citada Ley de Reversión, dictada por el legislador y no por el constituyente, a los actuales concesionarios de hidrocarburos se les somete no sólo a cumplir lo dispuesto en los artículos 12 y 13 de la citada Ley de Reversión, sino en general todos los demás que la integran. El sentido de su artículo 2º no tiene así ni puede dársele el carácter de condición propuesta sólo a los nuevos solicitantes de concesiones de hidrocarburos, sino de sometimiento también a los actuales concesionarios, y el sometimiento es inmediato, coactivo e ineludible. Pero anulados los artículos 20, 21, 22 y 23 de la citada Ley de Reversión por colidir con el artículo 44 de la Constitución Nacional, cambia en dicha ley el sentido para la interpretación de sus normas, que ha de hacerse en armonía con dicha Constitución. Sentido que deja entonces de ser coactivo e

ineludible, inmediato en su aplicación a los actuales concesionarios, para venir a adquirir el carácter de condición propuesta por el Estado, como concedente de concesiones de hidrocarburos, a los nuevos solicitantes de tales concesiones. De donde no se infringe así el artículo 46 de la Constitución Nacional con violación o menoscabo de los derechos garantizados en ella.

Tampoco se infringe así el artículo 46 de la misma Constitución, anulados los artículos 20, 21, 22 y 23 de la citada Ley de Reversión, porque no se coarta la libertad de la actividad lucrativa. Quienes crean que las condiciones establecidas en la citada ley les perjudican, bien pueden abstenerse de solicitar concesiones. Las limitaciones de interés social que establezcan las leyes a las actividades lucrativas, erradamente podrían llegar en las relaciones contractuales celebradas entre las partes, conforme a leyes anteriores, a imponer expropiaciones de bienes sin indemnización en una en provecho de la otra. Y en la figura compleja de las concesiones de hidrocarburos, hemos observado, hay una porción contractual.

Tampoco hay violación del artículo 98 de la Constitución Nacional, que consagra la protección por el Estado de la iniciativa privada, anulados los artículos 20, 21, 22 y 23 de la citada Ley de Reversión. El artículo 98 de la mencionada Constitución advierte: que esa iniciativa privada protegida por el Estado, no impide a éste dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la riqueza y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza, a fin de impulsar el desarrollo económico del país; pero se entiende conforme a las normas de la propia Constitución. De donde tales medidas no podrían ser de expropiaciones sin indemnización alguna, ni de confiscaciones, esto es, ir contra lo dispuesto en los artículos 101 y 102 de la Constitución Nacional.

III

Las leyes de orden público como la de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o de Interés Social y las impositivas de carácter fiscal en general, surten sus efectos de inmediato sobre bienes que con anterioridad no eran llamados a expropiarse conforme a ellas; porque la materia de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o de Interés Social y las leyes impositivas de carácter fiscal, no se entrometen en las relaciones contractuales celebradas entre las partes. Ni la una ni las otras leyes de esa índole, disciplinan los efectos de los contratos, ni de los derechos y obligaciones de cada parte contratante frente a la otra.

Es de advertir que el artículo 96 de la Constitución Nacional, con ajustamiento a la sana moral, establece en su único aparte: "La Ley dictará medidas para impedir las usuras en general y las maniobras abusivas encaminadas a obstruir o a restringir la libertad económica". Luego el propósito del constituyente es el que impere la libertad económica sin tales maniobras.

El artículo 99 de la Constitución Nacional garantiza el derecho de propiedad, reconociéndolo, y al establecer que en virtud de su función social está sometido no sólo a las contribuciones, sino también a las limitaciones y obligaciones que establezca la Ley, con fines de utilidad pública o de interés social, mal puede extenderse tácitamente al extremo de investir de manera excepcional al legislador, para quebrantar los términos categóricos y absolutos del artículo 44 de la Constitución Nacional, fuera de los casos excepcionales expresos que en ella misma se establecen.

No llega tampoco el propósito del constituyente en el artículo 99 de la Constitución Nacional al extremo de autorizar tácitamente al legislador, para quebrantar los términos precisos y restrictivos de los artículos 101 y 102 de la Constitución Nacional. Según el artículo 101: "Sólo por causa de utilidad pública o de interés social, mediante sentencia firme y pago de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes". Y según el artículo 102: "No se decretará ni se ejecutará la confiscación sino en los casos permitidos por el artículo 250. Queda a salvo respecto de los extranjeros, las medidas aceptadas por el Derecho Internacional". Pero anulados los artículos 20, 21, 22 y 23 de la Ley de Reversión de 1971, no se imponen a los actuales concesionarios de hidrocarburos que lo son conforme a las leyes anteriores a dicha Ley de Reversión, expropiaciones de bienes sin indemnización alguna con infracción del artículo 101 de la Constitución Nacional, ni cabe alegarse que arbitrariamente se les confiscan los bienes con infracción del artículo 102 de la misma Constitución.

IV

La citada Ley de Reversión de 1971, es una ley especial respecto a la Ley de Hidrocarburos vigente de 1967, también especial. Ambas, pues, son especiales, pero la primera lo es con respecto a la segunda. La primera confiere mayores derechos al Estado como otorgantes de concesiones de hidrocarburos y pone a cargo de los concesionarios mayores obligaciones. El fin doctrinariamente perseguido en las concesiones de hidrocarburos por razón de interés nacional y de utilidad pública, es que una vez extinguidas por cualquier causa el término por el cual se confirieron, pase estructurada cada una como un todo a la Nación, para ésta continuar la explotación y no desmanteladas en condiciones improductivas, enormemente perjudiciales para la economía nacional. Se previó el peligro y se enfrentó con una medida táctica de cordura para evitarlo, como es el artículo 80 de la Ley de Hidrocarburos de 1943, concordante con el de igual numeración en la Ley de Hidrocarburos de 1955 y en la vigente de 1967. Según el citado artículo 80: "Vencido el término de duración de las concesiones, en el caso de explotación, la Nación readquirirá sin indemnización alguna de las parcelas concedidas y se hará propietaria de la misma manera, de todas las obras permanentes que

en ellas se hayan construido". El artículo 81 en las citadas Leyes de Hidrocarburos, extiende la aplicación de la norma contenida en el artículo 80, al caso de renuncia de concesiones de explotación. Ahora bien, entre esas obras permanentes se encuentran las instalaciones armadas y fijadas sobre las parcelas, para la explotación del mineral, con todo lo que sea necesario para la función inherente a tales obras. Es esa la razón de la devolución de tales obras. La finalidad en el artículo 80 arriba transcrito.

El artículo 12 de la Ley de Reversión es interpretativo del citado artículo 80 de las mencionadas Leyes de Hidrocarburos, y en razón a ese marcado carácter que reviste, el citado artículo 12 no es retroactivo, esto es, no viola el artículo 44 de la Constitución Nacional, no ha menester, para su aplicación a los actuales concesionarios, de la vigencia o nulidad de los artículos 20, 21, 22 y 23 de la mencionada Ley de Reversión. El citado artículo 12, responde al espíritu jurídico y al interés social que hay en el artículo 80 de las mencionadas Leyes de Hidrocarburos. La norma interpretativa no contradice la norma interpretada, sino esclarece su propósito. El principio de la irretroactividad supone contradicción. Dice así el artículo 12 de la citada Ley de Reversión: "Los concesionarios de hidrocarburos tienen la obligación de explorar, según los principios técnicos aplicables, las áreas que le hayan sido otorgadas, a fin de determinar los yacimientos que allí pudieran existir, y deben cumplir las disposiciones y programas que al respecto dicte el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, con el propósito de mantener un adecuado nivel de reservas para la explotación que garantice la continuidad y eficiencia de la actividad concedida".

V

En la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos, el artículo 2º dice: "Los bienes a que se refiere el artículo 1º, salvo en los indicados en el último aparte del artículo 3º, pasan al patrimonio nacional, libres de gravámenes y cargas y sin indemnización alguna, al extinguirse por cualquier causa las concesiones respectivas". Esta disposición, que no aparece en la Constitución Nacional, mal puede considerarse como interpretación extensiva del artículo 103 de la mencionada Constitución por razones de analogía, y por tanto con la misma fuerza jurídica de canon constitucional, ya que el caso previsto en el citado artículo 103 es por su índole excepcional, y la interpretación analógica es inadmisibles en materia de excepciones, las cuales por su carácter son restrictivas y expresas. Si bien la interpretación del artículo 2º de la citada Ley de Reversión, varía con la anulación de los artículos 20, 21, 22 y 23 de la mencionada ley, por colidir éstos con el artículo 44 de la Constitución Nacional. Adquiere entonces como precepto en vigor, el carácter de condición propuesta a los nuevos solicitantes de concesiones de hidrocarburos, condición que aceptan y a la que se someten en el otorgamiento de las concesiones.

En atención a las anteriores consideraciones, soy de opinión no haber lugar a declarar la nulidad radical de la citada Ley de Reversión de 1971, ni tampoco de su vigencia tal como ha sido promulgada y publicada en la *Gaceta Oficial de la República*, extendida a los actuales concesionarios de hidrocarburos, sino de su vigencia y por tanto aplicación a los nuevos concesionarios de hidrocarburos, en virtud de así resultar de la previa anulación por inconstitucionalidad de los artículos 20, 21, 22 y 23 de la citada ley.

Fecha *ut-supra*.

El Presidente,

Martín Pérez Guevara

El Primer Vicepresidente,

Carlos Trejo Padilla

El Segundo Vicepresidente,

Antonio José Lozada

Conjuez-Ponente,

Rafael Angel Camejo

Jonás Barrios E.

Magistrado

Saúl Ron Troconis

Magistrado

Miguel Angel Landáez

Magistrado

Julio Ramírez Borges

Magistrado

Rafael Rodríguez Méndez

Magistrado

Ignacio Luis Arcaya

Magistrado

José Agustín Méndez

Magistrado

Pedro Espinosa Viloria

Magistrado

Federico Moleiro
Magistrado

Alejanaro Urbaneja Achelpohl
Conjuez

Juan Quintana Archila
Conjuez

El Secretario,

Enrique Sánchez Risso

En tres de diciembre de mil novecientos setenta y cuatro, a las once de la mañana, se publicó la anterior sentencia, con el voto salvado del magistrado Conjuez doctor Alejandro Urbaneja Achelpohl.

El Secretario,

Enrique Sánchez Risso